

Cambios en el gobierno interno de las universidades: un estudio de caso sobre la Universidad Nacional de La Plata (1986-2014)

DANIELA ATAÍRO

atairodaniela@gmail.com

UNLP

Introducción

Hace unos años que estamos abordando la temática del **gobierno universitario**, problematizando la cuestión a partir de una pregunta sencilla: ¿ha cambiado el gobierno de las universidades? Y si ha cambiado ¿lo ha hecho a través de las formas, las reglas y/o de las prácticas? ¿Cuáles son las condiciones que han generado los cambios? ¿Qué factores han impulsado dicho cambio?

En trabajos anteriores hemos presentado el argumento de que, en el marco de una “configuración universitaria” en la que se redefinen los alcances y límites de la autonomía de las universidades en relación con el Estado, los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad, trastocándose los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales, así como también se modifica la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados (Acosta Silva, Atairo y Camou, 2015).

En el marco de esta tendencia general se presentan los resultados de un estudio sobre los cambios en el gobierno interno de las universidades a partir de un estudio de caso instrumental en tanto se buscaba un abordaje compresivo, complejo y holístico de un caso para comprender los cambios en el gobierno de las universidades. Se estudiaron los cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata desde el fin de la “normalización” universitaria hasta el año 2014 que se inicia la gestión actual. La institución seleccionada es una universidad tradicional que ya ha cumplido el centenario de su nacionalización que le otorgo un perfil innovador respecto a su orientación científica y a la organización de su gobierno. Por otra parte, ha reformado su estatuto en dos oportunidades durante el período bajo estudio. Mientras que el imperativo que orientó la

primera reforma fue el de adaptarse a la nueva legislación nacional sancionada en 1995, el imperativo de “mayor” democratización del gobierno fue el que dirigió a la segunda reforma, luego de haber experimentado, al igual que otras universidades tradicionales, conflictos de orden institucional.

El estudio se inscribe en una línea de trabajo que prioriza una mirada centrada en el carácter interactivo y negociado de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2000; Acosta Silva, 2000; Krotsch, Camou y Prati, 2007) y de los procesos sociales que caracterizan a la universidad asociadas con un especial entendimiento de lo que la institución realmente *es*, con sus tradicionales formas de gobierno, la constitución particular de las comunidades científicas y disciplinarias, y los especiales arreglos de poder que la caracterizan (Krotsch, 2005). Esta línea tiene un interés teórico más amplio asociado a comprender la relación entre políticas y cambio institucional, en un contexto donde el Estado adoptó un nuevo rol en la conducción del sistema educativo en su conjunto. De este modo, estas coordenadas desafían la mirada meramente internista de la universidad y enfatizan los factores contextuales en el cambio institucional, pero desde una observancia de los procesos desencadenados en organizaciones concretas. Desde allí que se adopta una perspectiva micro socio-política que no pierde de vista una mirada sistémica e histórica, y que rescata la dimensión institucional y organizacional de las universidades en el marco de esta nueva trama político-educativa. De este modo, la perspectiva tensiona también una visión meramente externa de los cambios que subsume los procesos a una interpretación global sin reconocer el carácter particular de la estructura organizativa de las universidades.

La base de datos para el estudio se conforma fundamentalmente de la realización de veinticuatro (24) entrevistas en profundidad a actores universitarios que han participado del gobierno de la Universidad Nacional de La Plata en los últimos 30 años. Y del análisis de documentos como las versiones taquigráficas de las Asambleas Universitarias y de sesiones del Consejo Superior, estatutos y otras normativas de menor rango y de documentos institucionales. Se llevó a cabo así una densa indagación empírica que permitió aproximarnos a la trama de intercambios formales e informales de poder en el gobierno interno de una universidad, reconociendo el involucramiento de factores externos como internos en el cambio de las instituciones universitarias.

Mayor democratización del cuerpo colegiado y mayor fortalecimiento de las autoridades directivas centrales: tendencias contrapuestas

En los últimos 30 años las universidades públicas han gozado de la más extensa etapa de vigencia de la *forma de gobierno de base colegiada amplia* de su historia. Este nuevo escenario permite estudiar los cambios en el funcionamiento de los espacios de gobierno en el marco de las transformaciones más amplias que ha sufrido el sistema universitario en su conjunto, en particular, el impacto de las políticas públicas dirigidas al sector que afectaron la vida interna de las universidades.

En esta ponencia se presenta una descripción de la dinámica de funcionamiento del espacio colegiado y del rol de las autoridades unipersonales, que permitirá aproximarnos a un análisis más complejo de los cambios en el *sistema de gobierno*. El análisis que articula una mirada sobre lo formal y sobre las reglas no escritas que regulan las prácticas políticas cotidianas y que dan sentido al orden institucional, pone especial atención en los cambios en el funcionamiento del Consejo Superior, lo que supone observar la dinámica del Plenario, las Comisiones Permanentes, la Junta Ejecutiva, y en los cambios en las autoridades unipersonales a través del análisis de las relaciones entre el rector y los decanos y el rector y el equipo de gestión.

Como argumento general se postula que en línea con los cambios a nivel mundial y regional, el gobierno interno de la UNLP ha sufrido un proceso de cambio como parte de una respuesta a las políticas públicas dirigidas al sector, que se ensamblaron con los cambios en la configuración del poder en la UNLP. Dentro de una *forma de gobierno tradicional de base colegiada amplia*, las nuevas reglas y prácticas desplegadas en viejas estructuras modifican las relaciones entre los órganos colegiados y unipersonales, favoreciendo el fortalecimiento de los segundos.

1. Nuevas reglas y prácticas dentro de viejas estructuras: el consejo superior

Analizar el funcionamiento del Consejo Superior hace necesario primero plantear algunas dimensiones asociadas al tamaño y la periodicidad de las sesiones. En este sentido, la primera imagen que surge es que el CS de la UNLP es la de un mega órgano colegiado. Durante el proceso de “normalización”, el Consejo Superior Provisorio estaba conformado por 16 consejeros: trece decanos junto al presidente y dos delegados de la Federación de Estudiantes, más el Presidente de la Universi-

dad; en 1986 cuando se constituyen los órganos colegiados plenos los miembros pasaron a ser 52 y, producto de los cambios que se han producido en estos últimos años, está integrado actualmente por 72 consejeros.¹ De éstos, 17 son consejeros natos, 51 representan a los tres claustros por facultad -profesores, graduados y estudiantes-, 2 representan a los colegios de la universidad y 2 representan al claustro no-docente.

Este crecimiento del 40% del órgano en los últimos 30 años que complejiza los procesos de toma de decisiones por la cantidad de actores y la pluralidad de intereses es producto de la convergencia de dos procesos: la creación de cuatro facultades² y la ampliación de la ciudadanía a nuevos estamentos y actores. El cambio del estatuto en 1996 reconoció a un cuarto estamento al otorgarles voz a los “no-docente”, recién la plena ciudadanía es garantizada con la reforma de estatuto de 2008 bajo el imperativo de democratización, que supuso también la inclusión de representantes de los establecimientos de pregrado con voz y voto.

En segundo lugar, se observa un cambio en la periodicidad de las sesiones plenarios, especialmente en los últimos 10 años del período estudiado. Según el relevamiento realizado de diecinueve sesiones en promedio durante el primer período de gestión luego de la “normalización universitaria”, se pasó a casi cuatro sesiones por año en los últimos dos períodos. En un conjunto amplio de entrevistas se sostiene que la reducción de la cantidad de sesiones es producto de las nuevas tácticas que algunas agrupaciones estudiantiles de izquierda implementaron en línea con nuevas formas de intervención política en la arena nacional. La toma de edificios, interrupción de sesiones o el bloqueo de las mismas desplazaron a los petitorios y marchas testimoniales utilizadas por agrupaciones estudiantiles hegemónicas que desde la normalización tenían un importante enraizamiento con la gestión de la universidad.

Estas estrategias comenzaron a ser utilizadas a mediados de los años 90 frente al posicionamiento de las autoridades de la UNLP ante las políticas universitarias en un contexto de importante resistencia de diferentes sectores de la universidad y bajo una configuración de poder interna que funcionaba con mayorías automáticas. Y a lo largo de la década del 2000, se implementaron bloqueos o interrupciones de manera sistemática en las sesiones que tenían como tema del día la aprobación del

1 El tamaño supera el de la Universidad Nacional de Comahue (44 integrantes), duplica el de la Universidad Nacional de Córdoba (36 miembros) y casi triplica el de la Universidad de Buenos Aires (28 miembros).

2 La facultades de Comunicación Social (1994), Informática (1999), Trabajo Social (2005) y la de Psicología (2006).

presupuesto y en sesiones donde los temas a tratar tenían un alto componente político, especialmente durante el 2004 y 2005, en el marco de profundos procesos de reacomodamiento de actores y grupos políticos en la universidad platense.

Estas nuevas prácticas implementadas por parte de los estudiantes activos, que trastocan las reglas institucionales, tuvieron un efecto más allá de la coyuntura generando condiciones para nuevos equilibrios entre los unipersonales y los colegiados. En las entrevistas es posible identificar que las interrupciones o bloqueos de las sesiones se constituyeron en un hecho que tenía “conveniencias múltiples”³ para diferentes sectores de la universidad, especialmente para la conducción directiva tanto a nivel universidad como facultad. En los últimos tres años, si bien se ha convocado pocas veces a plenarios del Consejo Superior, se ha podido constituir el pleno y sesionar hasta terminar el orden del día, incluso en aquellas que han tenido como asunto central la aprobación del presupuesto. Este nuevo escenario está asociado a una serie de cambios en el funcionamiento del Consejo Superior.

En tercer lugar, se observan cambios en la distribución espacial que adoptan las sesiones al producirse un pasaje desde una mesa ovalada donde cada consejero ocupaba un sillón y podía expresar sus argumentos mirando al resto de los consejeros, a una distribución donde el presidente y parte de su equipo de gestión se ubican en un atril, en una posición superior al resto y enfrente se despliegan para atrás dos filas donde se ubican los consejeros. De este modo, el presidente y su equipo son los que pueden observar a todos los consejeros mientras expresan sus argumentos dirigiéndose a la presidencia. Es decir, hay una disposición en las sesiones del Consejo que expresa un cambio en las relaciones: desde una dinámica más horizontal a una más jerárquica que redefine el rol del presidente *de un primus inter pares a un primus por encima de iguales*.

En cuanto lugar, se registra una mirada nostálgica sobre los plenarios entre los entrevistados al observar que el eje de las sesiones ha dejado de ser el debate y han pasado a ocupar un lugar central los votos. Durante los años '80, los cuerpos deliberativos tuvieron un alto grado de legitimidad y ser miembro del cuerpo otorgaba un alto *honor* a los universitarios que conducían el destino de la universidad. Según el recuerdo de los entrevistados, durante los primeros años luego de la “normalización” se desarrollaban sesiones con elegantes debates donde los grandes oradores se lucían desplegando sus argumentos. Esos consejeros fueron denominados por algunos entrevistados como los “consejeros con mayúsculas” que confiaban en el poder de la argumentación y la persuasión para la construcción de posiciones, lo

3 Categoría utilizada por uno de los entrevistados (Entrevista N° 13)

que daba fundamento a la idea de la representación sin mandato. Ese recuerdo se contrapone con la descripción de sesiones están ordenadas por la dinámica de la *realpolitik*, es decir, la política sobre la base de objetivos prácticos y no orientada en ideales. Entre los entrevistados hay un consenso sobre que el pragmatismo de las facultades en la defensa de sus intereses particulares frente al colectivo universidad y la escenificación de los conflictos, le ha ganado a los ideales de los universitarios y ha convertido al plenario en una “escribanía” donde se consuman acuerdos previos. Esta idea en parte obnubila la mirada sobre los procesos complejos de toma de decisiones, las innovaciones en las reglas y la emergencia de nuevas prácticas que fortalecen institucionalmente a los directivos en los últimos años.

1.1 La previa a los plenarios: desempolvando viejos dispositivos con nuevas reglas y prácticas

1.1.1 Las comisiones permanentes: reglas formales e informales

El Consejo Superior comenzó a funcionar a partir del estatuto del 1958 con Comisiones Permanentes y con el apoyo desde 1964 del Departamento Administrativo del Consejo Superior. Este proceso de modernización parlamentaria estuvo orientado por la necesidad de agilizar los trámites y darle un tratamiento más particular a los asuntos. En este sentido, la elaboración de *dictamen* o *despacho* de las comisiones intervinientes previa al plenario es una etapa clave en el proceso de toma de decisión del CS.

El estatuto señala que las comisiones⁴ deben preservar en su integración las proporciones de los tres estamentos y serán presididas por un consejero elegido por el Consejo Superior, y que los secretarios y prosecretarios -que forman parte del equipo de gestión de presidencia- serán secretarios de las comisiones permanentes. Pero nada dice sobre criterios que orienten la distribución de los consejeros en las comisiones, allí entra en juego parte del repertorio de reglas informales. En primer lugar, es costumbre que las comisiones sean presididas por un decano que posea cierta *expertise* afín a la temática de cada comisión. En segundo lugar, la distribución en las comisiones responde también a las áreas de interés de los consejeros que están correlacionadas con las agendas de los sectores políticos o a las facultades a

4 La Comisión de Enseñanza, de Interpretación y Reglamento, de Economía y Finanzas, de Extensión de las Actividades Universitarias, de Planeamiento y Construcciones, de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y la de Bienestar Universitario y Asuntos Estudiantiles.

las que pertenecen. De allí que los diferentes representantes de claustro han ido definiendo lugares que se van reproduciendo en el tiempo. Además, cuando se desestabiliza el equilibrio de poder en momentos específicos, las reglas informales no se respetan y lo disciplinar queda totalmente subordinado a lo político.⁵

Los diferentes consejeros entrevistados sostienen que la dinámica de trabajo en las comisiones es más ordenada y productiva respecto del plenario. Es decir, que la dinámica de trabajo atempera las confrontaciones entre los consejeros de diferentes claustros o sectores opuestos, constituyéndose las comisiones en espacios de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos. Por otra parte, entre los entrevistados existe un claro consenso de que el trabajo en comisiones agiliza el procedimiento de expedientes, por cuanto no es lo mismo que debata un grupo grande de miembros en el plenario que unos pocos más especializados en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Este trabajo está envuelto de un alto grado de legitimidad en tanto los consejeros del plenario en general no se sienten contrariados por las decisiones que han adoptado las comisiones al conocer quienes participaron en el grupo y al ser informados por el criterio usado por esta comisión para examinar el proyecto.

Cabe señalar que las comisiones no son “cuerpos autónomos” en el proceso de toma de decisiones, por el contrario los procesos deliberativos están bajo la influencia del equipo directivo a nivel central de la universidad. Por un lado, el secretario de la comisión es el secretario del área que forma parte del *staff* del presidente y es quién arma el orden del día que deben trabajar las comisiones. Y aunque solo tengan voz ellos pueden intervenir cuando expresan sus propios juicios sobre el proyecto. En este sentido, la presencia de miembros de presidencia es un mecanismo privilegiado que media la relación entre el ejecutivo y el colegiado. Por otro lado, el presidente de la comisión es un decano que ejerce la representación institucional de la comisión y tiene a su disposición una serie de herramientas que le permiten impulsar sus preferencias, las cuales se derivan de las reglas formales e informales de cada comisión: un mayor control sobre el temario y la confección de los dictámenes y ser el miembro informante nato en el plenario que hace uso de la palabra en primer lugar.

5 Por ejemplo, en el año 1998 momento de fuerte condensación de la disputa entre el oficialismo y la oposición, la Comisión de Enseñanza y Posgrado no quedó a cargo del decano de la FAHCE como señalaba la tradición (Ver Ref. Versión Taquigráfica de la sesión del 19/5/98, Acta 1.111). Y en el año 2004, cuando se inicia el proceso de reconfiguración de las relaciones de poder, la distribución de los miembros en las comisiones fue conflictiva. La oposición que se estaba constituyendo en ese momento de reacomodamiento, logró ampliar la cantidad de miembros de las comisiones conformando nuevos equilibrios (Ver Ref. Versión Taquigráfica de la sesión del 29/6/04, Acta 1166).

De este modo, cuando las relaciones son fluidas e intensas entre unipersonales de diferentes niveles del gobierno, se abre otro canal de influencia para la propia presidencia. Los vínculos entre rector y decanos, han adoptado modalidades diferentes -más amplias o más restringidas- dependiendo de la configuración de poder que ordene a la organización universitaria. En este sentido, que las comisiones estén presididas por decanos hace que existan otros mecanismos que vinculan la dinámica de las comisiones con el ejecutivo a nivel central.

1.1.2 Control de agenda: de las Comisiones a la Junta Ejecutiva

Las comisiones no solo analizan de manera particulariza una temática y agilizan los procedimientos sino que han sido durante los períodos de fuerte contienda entre el oficialismo y la oposición a nivel de los decanos, una herramienta privilegiada del sector mayoritario para ejercer su poder de agenda. En este sentido las comisiones asumían un rol político central regulando⁶ qué tema llegaba al plenario y, a su vez, incorporaban modificaciones de modo tal de que sea aceptable para los miembros de la comisión y para el resto de los consejeros del plenario. Cuando la configuración de poder cambia bajo una construcción política que busca ampliar las bases del consenso, se construye una importante legitimidad de todo lo que “viene de las facultades” afectando el funcionamiento de las comisiones. En este sentido, se introduce una dinámica en la elaboración de la agenda en base a un poder más comparado (Ferretti, 2012) respecto de una agenda controlada por el grupo mayoritario.

El control de agenda se desplaza hacia otro ámbito del CS como es la Junta Ejecutiva (JE), que tiene existencia desde 1986 pero adopta una mayor dinámica durante el último período. El estatuto la define como órgano de enlace entre el CS y sus comisiones y su composición se distingue de las comisiones porque además de un representante por claustro y un decano, participa el Secretario General y la preside el Vicepresidente de la Universidad. La JE es una especie de “mesa de entrada” que realiza la distribución en función de la naturaleza del contenido. Asimismo, una vez que la comisión trató el tema, es la JE la que define su destino: al plenario o la refrenda. El presidente de la JE es quien distribuye los expedientes que llegan y es quien realiza la sugerencia de refrenda. Es decir, que el presidente refrenda y el vicepresidente es el que aconseja la refrenda, evidenciando así que el mecanismo de refrenda se realiza bajo el control de la conducción central.

6 Un control positivo, es adelantar o acelerar la aprobación de un proyecto, mientras que bloquear o retrasar su tratamiento es un control negativo.

La JE completa es convocada cuando es necesario analizar la pertinencia de un tema “sobre tablas”, un instrumento muy utilizado por los estudiantes. El nuevo sistema (Ordenanza modificada en el año 2002) cambia el funcionamiento tradicional que establecía que la presentación podía realizarse hasta una hora de anticipación en el Despacho del CS y frente a los cuales el cuerpo en el plenario se expedía por su introducción al Orden del Día. A partir de la normativa actual, el plazo para ingresar mociones es más restringido estableciendo cierta antelación y además la JE evalúa si cumple con los requisitos de pertinencia, necesidad y urgencia para habilitar su tratamiento por parte del plenario. En este sentido, las mismas estructuras adoptan otro sentido en base a nuevas reglas con el pasaje de un rol más técnico a uno más político, la JE con una sobrerrepresentación de la cúspide tiene mayor injerencia en definir qué temas “sobre tablas” es sometido a consideración del plenario.

1.1.3 Los dictámenes de las comisiones: del plenario a la refrenda

Desde el estatuto de 1986 se dispone que el Presidente podrá refrendar sin necesidad de tratamiento del Consejo Superior aquellos dictámenes de las comisiones permanentes que posean dictamen favorable y único y que así fuera aconsejado por la Junta Ejecutiva. Esta disposición que tenía la lógica de usarse en caso de excepción se ha convertido en regla en los últimos años: “todo” aquel expediente que es aprobado con dictamen único, la Junta Ejecutiva recomienda la refrenda del presidente de la universidad.

En las entrevistas se registra que la utilización cada vez más asidua del mecanismo de refrenda comenzó durante los primeros años del 2000, modificando así el circuito de la mayoría de los dictámenes: “de las comisiones al plenario del CS” pasó a ser “de las comisiones a la presidencia”. Es decir que, cuando casi no se elaboran dictámenes en minoría, las comisiones dejaron de ser simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para el plenario y pasaron a asumir un poder más decisivo en ciertas materias.

La normativa nada dice sobre qué temas pueden pasar por la refrenda, solo pone la condición de que tengan dictamen único, pero existe una regla informal de que las ordenanzas y el otorgamiento de los *honoris causa*, se discuten en el plenario. La refrenda ha actuado automáticamente sobre expedientes que tienen un sentido *bottom-up* por ser producto de las decisiones de los Consejos Directivos. En este sentido, estos cambios son posibles en un contexto de fuerte legitimidad de las

decisiones que se adoptan en las facultades; cuando el control de agenda que realizan las comisiones es producto de un poder compartido y no concentrado en el grupo mayoritario; cuando los concursos ya no tienen la carga simbólica que tuvieron durante los años inmediatos a la “normalización universitaria”; y cuando las comisiones siguieron funcionando mientras que las convocatorias a los plenarios comenzaron a ser cada vez menos regulares.

Por otra parte, la acumulación de expedientes hizo que se “desempolvaren” mecanismos institucionales existentes para que el funcionamiento de las facultades no se viera impedido en el marco de una reducción del número de sesiones plenarias. Esta solución coyuntural ha dado lugar a un proceso de desburocratización del funcionamiento del plenario porque el expediente “sin problemas” tiene un camino rápido para su aprobación.

2. Fortalecimiento de la gestión directiva central sin reforma estatutaria

2.1 Crecimiento de la burocracia universitaria a nivel central: el brazo operativo del rector

Las estructuras de gestión universitarias evidencian un importante crecimiento en los treinta años bajo estudio. El equipo de gestión del presidente pos “normalización” estaba conformado por el Vicepresidente y el Secretario General a nivel central y por el Vicedecano y Secretario Académico a nivel de las facultades. Estas estructuras simples de gestión fueron creciendo a partir de los años 90. El organigrama del año 2001 (Resolución N° 38) refleja el crecimiento que había experimentado el nivel central durante las tres gestiones que van desde 1992 a 2001. Allí se observa la existencia de siete Secretarías y otras siete Pro-Secretarías. En el año 2005 se reformula y moderniza la estructura orgánico-funcional en línea con la estrategia de fortalecimiento de las funciones principales de la universidad: enseñanza, investigación y extensión. En el organigrama (Resolución 550) se observa la centralidad de las tres funciones que se organizan en Secretarías bajo la coordinación de la Presidencia, Vicepresidencia y la Secretaría General. De allí se desprenden unas once Pro-secretarías, cuatro más que el período anterior, y se crean siete Unidades en relación de dependencia directa de la Presidencia, fortaleciendo el vértice central. Desde las Secretarías depende “estructuras de apoyo” que también

crecieron considerablemente: de ocho direcciones en el 2001 pasaron a treinta y nueve en el 2005.

El organigrama actual muestra una reorganización general a partir de la existencia de dos Vicepresidencias: la Vice- Académica de la cual depende la Secretaría Académica y la de Ciencia y Técnica, y la Vice- Institucional de la cual depende la Secretaría de Extensión Universitaria y la de Relaciones Institucionales. Además se visualizan proceso de jerarquización de Pro-secretarías a Secretarías y un proceso de crecimiento de nuevas estructuras que pasaron de ser treinta y nueve en el 2005 a cincuenta y dos en el 2014; y un proceso de reorganización con el traslado de trece dependencias desde una secretaría hacia otra. Finalmente, se puede identificar en los organigramas una serie de dependencias que reflejan como la universidad adapta su estructura para responder a las políticas públicas universitarias o para la gestión de determinado programa, implementados por la Secretaría de Políticas Universitarias.⁷

El crecimiento de cargos de autoridades en las diferentes áreas de gobierno del nivel central durante los años '90, había sido una crítica fuerte de la oposición liderada por un grupo de decanos. El planteo queda registrado en el Informe de Auto-evaluación publicado en el año 2005 donde en una encuesta realizada a las facultades surge como problemática la “necesidad de reducir el ámbito del nivel central con vistas a fortalecer las unidades de gestión y personal de las unidades académicas evitando la superposición de funciones” (Informe AE, 2005: 118). Sin embargo, esta crítica no se ha profundizado frente al crecimiento progresivo que ha tenido el nivel central en los últimos años. Una de las razones es que en un contexto muy favorable presupuestariamente, el crecimiento se ha producido tanto a nivel central como de las unidades académicas.

El incremento de la importancia de la burocracia universitaria está asociado a las reconfiguraciones del esquema del gobierno y evidencia el fortalecimiento de la conducción central y la capacidad de intervenir en nuevas áreas que están en relación tanto con las políticas universitarias como las políticas institucionales. Además, es posible sostener que esta reforma organizacional está asociada al cambio político interno en tanto el armado del gabinete ha adquirido una dinámica diferente en los últimos 10 años producto de la conformación de un “gobierno de coalición”. El crecimiento del vértice del gobierno permite tener más espacios para ir construyendo alianzas con líderes de las facultades o de los grupos políticos que han

7 Por ejemplo: la Dirección de Evaluación Institucional, de Articulación Universitaria, de Vinculación Tecnológica, y en el organigrama actual surge la Dirección de Acreditación y Promoción del posgrado, Coordinación del Consejo Social, Coordinación del Voluntariado Universitario.

permitido construir un consenso amplio. La ampliación del gabinete expresa también el aumento considerable de poder que concentró el rector en tanto es quién puede designar a los miembros, y que probablemente entre ellos esté el futuro aspirante a sucederlo en tanto la gestión se volvió un camino privilegiado para ocupar los puestos de poder académico. Este poder del rector tiene un límite por la tradición parlamentaria que tiene la *forma de gobierno* en las universidades argentinas donde el Consejo Superior tiene la potestad de aprobar la designación otorgándole un voto de confianza o vetándolo.

2.2 Nuevo perfiles de los rectores: el científico, el político y el gestor

El cambio en el perfil de los rectores es otra de las dimensiones que permite observar los cambios en el gobierno universitario. La física, ingeniería, veterinaria y arquitectura han sido las disciplinas de procedencia de los presidentes desde 1986 hasta la actualidad. Por lo que es posible observar un desplazamiento desde perfiles más científicos hacia perfiles más profesionales. Por otro lado, la trayectoria universitaria también ha cambiado, si los primeros dos presidentes tienen un pasado en común de militancia estudiantil en los años '60; el segundo, el tercero y cuarto comparten el haber tenido una experiencia en gestión como decano de una facultad, y el tercero y quinto provienen de la gestión académica del nivel central.

En las entrevistas es posible identificar un cambio en el perfil de los presidentes de la UNLP, donde el componente académico va dando dejando lugar a los componentes más políticos, de gestión y de planificación. El primer presidente electo pos normalización ejerció un tipo de liderazgo académico con un alto reconocimiento de un perfil científico. Asimismo es posible visualizar en las entrevistas incluso una división de tareas entre el presidente y su equipo de gestión, el primero cercano al plano de las ideas y los valores y los segundos asociados a las prácticas políticas más concretas. El segundo presidente ejerció un liderazgo político-académico, su reconocida trayectoria académica se conjugaba con un perfil político. El tercer presidente (vicepresidente del período anterior) tenía un estilo que casi se oponía a la imagen del *Lord* -como lo entrevistados definieron al anterior presidente-, y el componente político como administrador de recursos comenzó a aparecer en un contexto de fuerte crisis presupuestaria. Con el cuarto presidente que inicia su gestión en el 2004, aparece con más fuerza el perfil de gestor y de buscador de fondos, al mismo tiempo que el perfil de líder académico quedó muy desdibujado así como también el perfil más político. Finalmente, el perfil del último presidente del período

do bajo estudios combina una serie de rasgos donde predomina claramente la figura de gestor y de planificador, muy cercana a su trayectoria ligada más al campo profesional, junto a la de un político universitario.

En este sentido, el nuevo entorno de políticas y el crecimiento de la universidad fueron los factores que se conjugan en el cambio de perfil del rector al exigirle mayor cantidad de competencias que antes, dejando atrás la imagen de un "amateur iluminado". Lo que está íntimamente asociado a la necesidad de adquirir cierta experiencia en gestión y, por lo tanto a que sea uno de los requisitos informales pertenecer al gabinete para acceder al cargo de la máxima autoridad de la universidad.

2.3 El combo de los años '90 bajo el ala de la gestión central: evaluación, indicadores y planes estratégicos

A partir del año 2004 desde la presidencia de la UNLP se comienza a implementar una estrategia institucional orientada por los principios de la planificación, la evaluación institucional, el desarrollo de indicadores y el diseño de un plan estratégico son reflejo de ello. La existencia de estos dispositivos de gestiones evidencian cómo después de casi una década de políticas hacia las universidades, los nuevos lenguajes y prácticas cruzaron el tejido universitario y los presidentes y sus equipos fueron los principales impulsores al interior de la institución.

La UNLP inicia su proceso de Evaluación Institucional establecido por la Ley 24.521, bastante más tardíamente que el resto de las universidades argentinas (Krotsch, Camou, y Prati, 2007. En el 2001 se inicia el proceso y finaliza con la renovación de autoridades en el año 2004. Como en otras universidades las coyunturas electorales constituyen, sin duda, clivajes importantes en el desarrollo de los procesos de construcción e implementación de la evaluación (Krotsch, Atairo y Varela, 2009). A partir de ese momento la institución estuvo en condiciones de iniciar el proceso de evaluación externa, la visita se concreta recién en marzo del 2009 cuyo informe es publicado en diciembre de 2010.

El primer relevamiento, sistematización y actualización de datos cuantitativos realizado para la Autoevaluación Institucional fue la base para que en el año 2006 se publique por primera vez el Anuario Estadístico con datos del año 2005 y anteriores. A partir de ese momento y de manera interrumpida se han publicado los anuarios que ha ido ampliando la cantidad de indicadores.

Asimismo, el informe de Autoevaluación permitió la elaboración del primer Plan Estratégico (2004-2007) que establece prioridades y objetivos principales para

los próximos cuatro años en base a un análisis de las fortalezas y las debilidades de la institución a partir del cual se elaboró una orientación estratégica colectiva. La elaboración del primer plan estratégico fue liderado por el Secretario General, quien luego sería el Presidente de la UNLP y que contaba con una larga experiencia en el armando de planes estratégicos. Al observar los planes se visualiza que no son una yuxtaposición o articulación de proyectos de las diferentes facultades, por el contrario se han diseñado planes a nivel central que pondrían en tensión la autonomía tradicional de las facultades. Por su parte, en el informe de Evaluación Externa sobre la UNLP dice: “el plan estratégico se constituye mas en un plan del gobierno actual, que lo considerado clásicamente un plan estratégico” (2010: 16). Los planes estratégicos son el producto de jornadas de debates convocadas por los Secretarios que forman parte del gabinete del Presidente y en la que participan especialmente los equipos de gestión de las unidades académicas. En este sentido, se han constituido “estructuras paralelas” a las tradicionales en donde se discuten las líneas estratégicas para la institución y donde no tienen necesariamente participación representantes de los claustros.

2.4 La reunión de decanos: un viejo dispositivo de encuentro de los unipersonales

Desde la Ley Avellaneda los decanos tienen un lugar de privilegio al ser considerados consejeros natos en el órgano colegiado a nivel central, pero se reconoce la existencia de un espacio informal de gobierno del cual participan los directivos de diferentes niveles del gobierno como es la reunión de decanos convocada por el presidente. En la UNLP las “reuniones de decanos” se constituye como instancia previa al plenario del CS desde 1986. En un contexto de auge de los principios democráticos y de funcionamiento pleno de los órganos colegiados, los decanos se reunían previamente al plenario del CS. Este lugar expresa las cuotas de poder que los decanos tienen en la institución asociado al poder territorial que tienen las facultades en el gobierno institucional.

La “reunión de decanos” ha adoptado diferentes rasgos en distintos momentos a lo largo del período bajo estudio. En un principio se reunían todos los decanos en un lugar distendido, luego convivieron dos reuniones de decano en momentos donde existieron fuerte disputas entre el oficialismo y la oposición, después llegó un *impass* asociado a un momento de inestabilidad institucional, y la vuelta al orden significó el retorno de las reuniones con todos los decanos dentro de un nuevo

patrón de relaciones y en un momento de reposicionamiento de la UNLP respecto de las políticas universitarias. La función que han tenido las “reuniones de decanos” es de apoyo y coordinación de políticas institucionales. Ha sido un espacio privilegiado para la construcción de consenso previos al plenario del Consejo Superior y de medición de la viabilidad política de algunas decisiones, ejerciendo así un control de agenda negativo respecto de las propuestas que tienen una dirección *top down*, es decir, aquellas que provienen de Presidencia.

El dispositivo tiene una continuidad por lo que no puede ser considerado como un indicador del fortalecimiento de las autoridades unipersonales producto de un cambio inducido externamente pero ha sido resignificado en relación a la configuración de poder interna y el estilo de construcción política y en un contexto de políticas públicas dirigidos a fortalecer el núcleo central. Al instalarse una cultura del consenso fue necesario desplegar diferentes estrategias para lograr acuerdos comunes y sostenerlos, frente al vacío que genera la ausencia del un disciplinamiento externo de orden político-partidario. Esta construcción de consenso hace que los decanos hagan un ordenamiento hacia adentro de las facultades. Este encuentro de decanos también se fortalece cuando la figura central amplía su poder y las áreas de injerencias sobre lo académico e institucional. El Presidente cada vez hace más y para ello necesita del apoyo de quienes conducen las unidades académicas. De otra manera, se puede decir que el presidente cada vez hace más, pero poco podría hacer sin el apoyo de los decanos.

Consideraciones finales

Del análisis realizado es posible postular que en paralelo a la ampliación de la ciudadanía a nuevos estamentos y actores en los órganos colegiados de gobierno, las figuras unipersonales se han fortalecido. Por un lado, en paralelo a que la *forma de gobierno de base colegiada amplia* se profundiza, se evidencian cambios en la dinámica del Consejo Superior, donde a partir de nuevas reglas y prácticas se resignifican viejos dispositivos y estructuras y se fortalece así el lugar que ya poseían los unipersonales de diferentes niveles de la organización. Y, por otro lado, si bien las reformas estatutarias no impactaron ni el mecanismo ni los requisitos de acceso al cargo de *presidente* ni sus funciones, se está produciendo un movimiento hacia el fortalecimiento de las figuras directivas de nivel central que tensiona la *forma de gobierno* tradicional de la universidad platense. Lo que no se corresponde con una debilidad de los decanos sino que allí se arma una nueva trama de relaciones entre

unipersonales en un contexto donde las universidades han visto aumentado su presupuesto proveniente del Estado Nacional y se han posicionado estratégicamente frente a las políticas implementadas. En este sentido, sin una reforma estatutaria mediante parece estar emergiendo un centro que ha ampliado su capacidad de injerencia y poder aunque sigue necesitando del apoyo de los decanos.

El **funcionamiento del Consejo Superior** que tradicionalmente otorga un lugar de privilegio a los decanos, ha cambiado en tanto viejas estructuras y reglas son resignificadas por nuevas prácticas, producto de la inversión de los márgenes de acciones que ya estaban disponibles en las normativas existentes pero no habían sido movilizados. Es decir que la mayor injerencia del presidente y de su equipo en la dinámica del Consejo Superior se produce porque se modificaron las estrategias y posicionamientos de los actores frente a los recursos y restricciones en los que se enmarcan sus prácticas y no a través de una transformación de las restricciones formales existentes.

Por un lado, JE compuesta en parte por miembros del gabinete ha asumido un rol más político en la conformación de la agenda al controlar por ejemplo los temas “sobre tablas”, una herramienta utilizada especialmente por el claustro estudiantil. Cuando el CS tenía un funcionamiento regular casi mensual y cuando el partido de mayoría tenía el control del plenario, las comisiones ejercían poder de agenda negativo filtrando lo que llegaba al plenario; cuando no hay un funcionamiento regular y las comisiones tienen un control de agenda más compartido, se delega a la JE el control negativo de agenda donde miembros del equipo de gestión tienen un lugar privilegiado. Además, el vicepresidente de la universidad es quien preside la JE y recomienda la refrenda de “todos” los expedientes que obtienen un dictamen unánime por parte de las comisiones. Es decir, cuando el mecanismo de refrenda pasó de ser una excepción a convertirse en una regla, el destino de la mayoría de los dictámenes elaborados por las comisiones es la refrenda por parte del Presidente de la universidad a recomendación del vicepresidente.

Estos cambios menos perceptibles son acompañados por otros más visibles como el crecimiento del cuerpo que produce mayor complejidad en la toma de decisiones por la inclusión de una mayor pluralidad de voces e intereses; la distribución espacial de los consejeros que representa las relaciones menos horizontales entre los consejeros y las autoridades directivas; la reducción de sesiones plenarias como consecuencia de las tácticas de bloqueo o de interrupción desplegadas por el claustro estudiantil desde mediados de los años 90 y que calaron en conveniencias múltiples, especialmente, para las autoridades unipersonales de diferentes niveles

de la organización. Así como también cambio en el eje ordenador de las sesiones donde los grandes debates, la oratoria y los argumentos dirigidos a convencer y persuadir a sus pares, han dado lugar a un plenario con una lógica más pragmática centrada en el voto producto de la defensa de los intereses de las facultades frente al colectivo universidad.

En cuanto al rol que ha asumido el Consejo Superior de la UNLP a lo largo del período, es posible sostener que no ha estado asociado tanto al desarrollo de políticas sino más bien ha funcionado como cuerpo de advertencia y ha proporcionado legitimidad a la política universitaria que tiene una dirección tanto *bottom up* como *top down*. Estos roles tomaron diferentes dimensiones en función del patrón de relaciones: cuando en la universidad existía una oposición fuerte, está expresaba sus objeciones sobre las propuestas de los equipos directivos funcionando como cuerpo de advertencia; mientras que en la nueva configuración el órgano colegiado adopta un rol más claro de apoyo a los directivos de nivel central. Es decir, que la percepción de los universitarios del plenario como una “escribanía” no supone que no tenga un papel central en el gobierno de la institución. Pero no el despliegue de argumentos sino los votos mayoritarios sobre las propuestas, lo que otorga legitimidad a las decisiones que provienen especialmente desde presidencia porque una parte importante de las que provienen desde las facultades pasan por el mecanismo de refrenda. Incluso, el grado de legitimidad de las últimas presidencias no ha estado asociado con la cantidad de sesiones plenarias -las que son cada vez menos- sino con el buen funcionamiento de las Comisiones Permanentes, donde prevalece un procedimiento de “dejar hacer” a las facultades.

El **fortalecimiento de las autoridades directivas** que está transformando la idea universidad como encuentro territorial de facultades bajo el control de un alto funcionario llamado “rector” que ejercer una conducción débil, se observa en el crecimiento de la burocracia, cambios en el perfil de los rectores así como en la emergencia de viejos y nuevos espacios.

El análisis de la burocracia universitaria a nivel central muestra una fisonomía bastante diferente de aquella estructura que la UNLP tenía al finalizar la “normalización” universitaria en 1986. El gran crecimiento de la burocracia central comienza durante los años '90 y continuó de manera progresiva. En un primer momento se amplían las secretarías dando lugar a la intervención de la presidencia en cuestiones académicas; en un segundo momento se produce un fortalecimiento del vértice, un reordenamiento y crecimiento de los equipos de apoyo, y en un tercer momento un nuevo proceso de fortalecimiento del vértice con las dos vicepresidencias, una jerarquización de prosecretarías y un nuevo crecimiento de los equipos de apoyo. El

crecimiento de la estructura de gestión de la UNLP estuvo asociado a la ampliación de la intervención del nivel central en área académicas e institucionales tradicionalmente no reguladas, la adaptación a las políticas y programas implementados desde el estado y, finalmente, estuvo asociado a ampliar los cargos que permitan materializar la estrategia de amplio consenso que gobierna la UNLP en los últimos años.

Por otro lado, el presidente y su equipo se han convertido en gestores de las políticas públicas, es así que desde el 2004 la conducción central de la UNLP inicia una clara estrategia institucional basada en la planificación, la evaluación, el desarrollo de indicadores y el diseño de un plan estratégico en un contexto sumamente favorable política como presupuestariamente para las universidades. La política de desarrollo de planes estratégicos desde la Secretaría de Políticas Universitarias fue marginal, sin embargo, en la UNLP la introducción de dicho dispositivo por parte de un actor que fue clave en el armado del nuevo orden institucional y permitió introducir un dispositivo que pone a la conducción central en un lugar sin precedentes en la construcción de políticas institucionales en áreas sustantivas de la universidad. Es decir, la introducción de esta “nueva ideología” fue el resultado de un ensamble entre un medida marginal con capacidades disponibles al interior de la institución que tuvo un importante impacto en el estilo de gobierno y gestión institucional.

La mirada de los actores universitarios sobre los presidentes evidencia el cambio en el perfil de los mismos. Se pueden identificar tres tipos de rectores: el científico, el político y el gestor. En algunas ocasiones se conjugaron perfiles como el de científico y el político, y finalizando el período se combinaron el de político y el de gestor, componentes que parecen ser los ideales para los tiempos que corren. Este cambio de perfil que combina liderazgo y gestión, es decir, valores e ideas con el hacer, exige mayor cantidad de competencias que las que poseía el “amateur iluminado”. Lo que ha impactado en los requisitos informales que se necesitan cumplir para acceder al máximo cargo. Una gran trayectoria científica y la militancia estudiantil han sido desplazadas por la experiencia en gestión en diferentes niveles de la organización, especialmente en el nivel central de gobierno. En este sentido las funciones de los rectores no solo dependen de las disposiciones normativas sino de aquellas que han surgido producto de la complejidad de la universidad y el cambio en el entrono de políticas públicas. El lugar del presidente de la UNLP se ha complejizado por presiones que vienen desde afuera como las derivadas de la aplicación de las políticas públicas impulsadas por la SPU y las de adentro producto de la con-

formación de un gobierno de coalición que genera mayores demandas de los grupos diversos que hicieron posible su acceso a la rectoría.

Las decisiones para responder a las demandas internas como externas por parte de las autoridades centrales universitarias, descansan cada vez más en “estructuras paralelas” que trastoca la tradición del co-gobierno en la que se inscribe la UNLP. Estos viejos y nuevos espacios paralelos de poder donde se construye la política y las políticas se combinan fortaleciendo las figuras unipersonales: las reuniones de decanos y las reuniones de secretarios y equipos de gestión por áreas temáticas. La primera es una vieja estructura que se ha desempolvado adquiriendo nuevos sentidos a partir de la nueva configuración de poder, mientras que la segunda es un espacio de discusión entre los secretarios de las áreas destinado a articular políticas entre el nivel central y las unidades académicas. La “reunión de decanos” otorga desde el plano informal una cuota de mayor poder a los unipersonales y se conforma como un espacio flexible de consultas y debates entre los decanos de las facultades previo a los plenarios. El otro espacio analizado son las reuniones convocados por los Secretarios del gabinete de Presidencia para discutir las líneas estratégicas para cada área, en la cual participan los secretarios y los equipos de las unidades académicas. La preparación de los planes estratégicos se ha constituido como un proceso central para la conducción central de la UNLP, habilitando a la creación de espacios informales de gobierno.

Bibliografía

- Acosta Silva, A.** (2000). Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México. México: Fondo de Cultura Económica.
- Acosta Silva, A.; Atairo, D. y Camou, A.** (2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. *Colección Red de Posgrados en Ciencias Sociales. CLACSO: Buenos Aires.*
- Aguilar Villanueva, L.** (2000). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (ed). *La implementación de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Ferretini, N.** (2012). Centralización y poder compartido: la creación de la comisión de labor parlamentaria en la cámara de diputados de la nación. En Mustapic, A. M.; Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (comp). *Los Legisladores en el congreso argentino*, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Krotsch, P (2005). La evaluación de la calidad en la argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto. En de Vries, W. (coord) *Calidad, eficiencia y evaluación en la educación superior*, España: Netbiblo.

Krotsch, P. Camou, A., y Prati, M., (2007) *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Bs.As., Prometeo